Eerste Kamer der Staten-Generaal

1

Vergaderjaar 2015–2016

30 585

Wijziging van de Wet op de Raad van State in verband met de herstructurering van de Raad van State

N

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 15 september 2015

De vaste commissies voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat / Algemene Zaken en Huis van de Koning[1] en voor Veiligheid en Justitie[2] hebben bij brief van 2 juli 2015 de regering verzocht het kabinetsstandpunt naar aanleiding van de uitkomsten van de consultatie over het wetsvoorstel inzake splitsing van de Raad van State en opheffing van de Centrale Raad van Beroep en het College van Beroep voor het bedrijfsleven aan hen kenbaar te maken, zodat hierover in de Kamer met de regering een gedachtewisseling kan plaatsvinden vóórdat het wetsvoorstel bij de Tweede Kamer wordt ingediend.
De Ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Veiligheid en Justitie hebben op 11 september 2015 gereageerd.

De commissies brengen bijgaand verslag uit van het gevoerde schriftelijk overleg.

De griffier voor dit verslag,
Bergman

[1] Samenstelling Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat / Algemene Zaken en Huis van de Koning:
Engels (D66) (*voorzitter*), Nagel (50PLUS), Ruers (SP) (*vice-voorzitter),* Van Bijsterveld (CDA), Duthler (VVD), Ten Hoeve (OSF), Huijbregts-Schiedon (VVD), Van Kappen (VVD), Koffeman (PvdD), Strik (GL), De Vries-Leggedoor (CDA), Flierman (CDA), Knip (VVD), Barth (PvdA), Beuving (PvdA), De Graaf (D66), Schouwenaar (VVD), Van Strien (PVV), Gerkens (SP), Bikker (CU), Van Hattem (PVV), Köhler (SP), Lintmeijer (GL), Pijlman (D66), Rombouts (CDA), Schalk (SGP), Verheijen (PvdA), Van Weerdenburg (PVV)

[2] Samenstelling Veiligheid en Justitie:
Kox (SP), Engels (D66), Nagel (50PLUS), Ruers (SP), Van Bijsterveld (CDA) (*vice-voorzitter*), Duthler (VVD) *(voorzitter),* Ten Hoeve (OSF), Koffeman (PvdD), Schaap (VVD), Strik (GL), Backer (D66), Knip (VVD), Barth (PvdA), Beuving (PvdA), Hoekstra (CDA), P. van Dijk (PVV), Schouwenaar (VVD), Schrijver (PvdA), Bikker (CU), Bredenoord (D66), Van Dijk (SGP), Markuszower (PVV), Van Rij (CDA), Rombouts (CDA), Van Weerdenburg (PVV), Wezel (SP)

kst-30585-N
ISSN 0921 - 7371
’s-Gravenhage 2015

BRIEF VAN DE VOORZITTERS VAN DE VASTE COMMISSIES VOOR BINNENLANDSE ZAKEN EN DE HOGE COLLEGES VAN STAAT / ALGEMENE ZAKEN EN HUIS VAN DE KONING EN VOOR VEILIGHEID EN JUSTITIE

Aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Den Haag, 2 juli 2015

De commissies voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat / Algemene Zaken en Huis van de Koning en voor Veiligheid en Justitie hebben bij brief van 15 juli 2014 gereageerd op het voornemen van de regering om een wetsvoorstel inzake splitsing van de Raad van State en opheffing van de Centrale Raad van Beroep en het College van Beroep voor het bedrijfsleven in consultatie te geven. De commissies hebben toen gevraagd over het standpunt van het kabinet naar aanleiding van de uitkomsten van deze consultatie bericht te worden vóórdat het wets-voorstel bij de Tweede Kamer zou worden ingediend.[3] Dit is vervolgens door de regering toege-zegd bij brief van 10 december 2014.[4] De commissies constateren dat de consultatie op 15 april 2015 gesloten is. Zij zijn sindsdien niet bericht over het kabinetsstandpunt.

In uw brief aan de Tweede Kamer van 4 juni jl. schrijft u dat het streven erop gericht is de ka-binetsreactie voor het zomerreces aan de Tweede Kamer te doen toekomen en dat het definitieve wetsvoorstel «bij voorkeur tijdens het zomerreces» wordt ingediend.[5] De commissies brengen in herinnering dat hun verzoek om toezending van het kabinetsstandpunt erop gericht was om een gedachtewisseling tussen Eerste Kamer en regering mogelijk te maken vóórdat indiening van een definitief wetsvoorstel bij de Tweede Kamer zou plaatsvinden.

De commissies gaan er vanuit dat de regering het kabinetsstandpunt conform haar toezegging op een dusdanig tijdstip aanbiedt dat een dergelijke gedachtewisseling mogelijk is, en dat deze mogelijkheid niet door indiening van het wetsvoorstel bij de Tweede Kamer wordt doorkruist.

De commissies vernemen uw reactie graag per omgaande.

Voorzitter van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat / Algemene Zaken en Huis van de Koning,
J.W.M. Engels

Voorzitter van de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie,
A.W. Duthler

---

[3] Kamerstukken I 2014/15, 30 585, M, p. 3.

[4] Kamerstukken I 2014/15, 30 585, M, p. 7; toezegging **T02031** op www.eerstekamer.nl

[5] Kenmerk: 2015-0000312090. Het zomerreces van de Tweede Kamer begint 3 juli 2015, dat van de Eerste Kamer 8 juli.

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 11 september 2015

In de op 10 december 2014 aan uw Kamer toegezonden beantwoording van de vragen over de voornemens van het kabinet met betrekking tot de splitsing van de Raad van State en de organisatie van de hoogste bestuursrechtspraak is toegezegd dat uw Kamer zal worden bericht over het standpunt van het kabinet naar aanleiding van de uitkomsten van de consultatie over het conceptwetsvoorstel (zie Kamerstuk 30 585, M, p. 7). Bij brief van 15 april 2015 hebben wij de bereidheid uitgesproken vanzelfsprekend daarover ook de Tweede Kamer te informeren (zie Kamerstuk 29 279, nr. 231). Hieronder treft u deze standpuntbepaling van het kabinet aan. In antwoord op de brief van de voorzitters van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat/ Algemene Zaken en Huis van de Koning en van de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie van 2 juli 2015 van uw Kamer over de voortgang van het wetsvoorstel, wijzen wij u erop dat deze standpuntbepaling tevens is verwerkt in een nieuwe versie van het wetsvoorstel, die heden voor advies is toegezonden aan de Afdeling advisering van de Raad van State. Daarmee verwachten wij het wetsvoorstel spoedig dit najaar bij de Tweede Kamer te kunnen indienen, derhalve iets later dan het oorspronkelijke voornemen, neergelegd in onze brief van 4 juni 2015 aan de Tweede Kamer (Kamerstuk 29 279, nr. 245).
De standpuntbepaling hebben wij tevens toegezonden aan de voorzitter van de Tweede Kamer.

Adviezen en reacties

Het conceptwetsvoorstel tot splitsing van de Raad van State en opheffing van de Centrale Raad van Beroep en het College van Beroep voor het bedrijfsleven is eind 2014 in consultatie gegaan. Hieronder wordt ingegaan op de adviezen die zijn uitgebracht door de Raad voor de rechtspraak (Rvdr), de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS), de president van en de procureur-generaal bij de Hoge Raad (hierna verder aan te duiden als het advies van de Hoge Raad), de Centrale Raad van Beroep (CRvB), het College van Beroep voor het bedrijfsleven (CBb) en de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR) met daarbij het voorbereidende advies van de Wetenschappelijke Commissie (WeCo) van de NVvR. Deze adviezen zijn door ons reeds toegezonden aan de Tweede Kamer (zie bijlagen bij onze brieven van 15 en 20 april 2015; Kamerstukken 29 279, nrs. 231 en 232).
Nadien is aan de ABRvS en de president van en de procureur-generaal bij de Hoge Raad advies gevraagd over de uitvoering van de op 30 april 2015 door de Tweede Kamer aanvaarde motie-Recourt/Taverne (Kamerstuk 29 279, nr. 235) waarin de regering is verzocht om in het wetsvoorstel een rechtseenheidsvoorziening op te nemen in de vorm van een prejudicieel stelsel. Deze adviezen, uitgebracht op 22 juni 2015, zijn door ons eveneens toegezonden aan de Tweede Kamer (zie bijlagen bij onze brief van 6 juli 2015; Kamerstukken 29 279, nrs. 264). Ook op die beide adviezen gaan wij hieronder in.
Verder gaan wij nog in op adviezen die zijn uitgebracht door het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) en de Sociale Verzekeringsbank (SVB). Op het conceptwetsvoorstel zijn voorts 17 reacties binnenkomen in het kader van de internetconsultatie. Naast reacties van particulieren betreft dit reacties van de ondernemingsraad van de CRvB, enkele juridische ondersteuners van de CRvB, enkele advocatenkantoren,

enkele marktpartijen uit de telecomsector en de FNV. Ook deze reacties zijn in ondergaande standpuntbepaling verwerkt.

De adviezen over en reacties op het conceptwetsvoorstel lopen onderling sterk uiteen. De Rvdr concludeert dat het wetsvoorstel fundamenteel moet worden heroverwogen en niet in de aan hem voorgelegde vorm moet worden ingediend. De ABRvS meldt de in het conceptwetsvoorstel gemaakte keuzes op hoofdlijnen te onderschrijven. In het latere advies over de motie-Recourt/Taverne heeft de ABRvS evenwel aangegeven dat bij invoering van de in die motie bedoelde prejudiciële procedure het eerder op hoofdlijnen positieve advies niet langer kan worden gehandhaafd. Uit het advies van de Hoge Raad leiden wij af dat de Hoge Raad gematigd positief staat ten opzichte van het conceptwetsvoorstel. Een prejudicieel stelsel overeenkomstig de motie-Recourt/Taverne zou naar de opvatting van de Hoge Raad gepaard moeten gaan met handhaving van de mogelijkheid van samenwerking en overleg tussen de Hoge Raad en de ABRvS. De CRvB acht het noodzakelijk dat bij een eventuele herziening van het stelsel van bestuursrechtspraak in hoogste instantie(s) de rechtsmacht op de thans aan de CRvB toevertrouwde deelterreinen van het materiële bestuursrecht geconcentreerd blijft bij één rechterlijk college. Het CBb is van oordeel dat het conceptwetsvoorstel fundamenteel moet worden heroverwogen, omdat ervoor gekozen zou moeten worden om één hoogste bestuursrechter te vormen door samenvoeging van de ABRvS, de CRvB en het CBb. De NVvR ontraadt het indienen van het conceptwetsvoorstel, omdat de daarin vervatte keuzes voor de inrichting van het stelsel van bestuursrechtspraak naar haar oordeel principieel onjuist en onvoldoende doordacht zijn.

Organisatie hoogste bestuursrechtspraak

Leidend thema in nagenoeg alle adviezen en reacties is de vraag hoe de hoogste bestuursrechtspraak in ons land moet worden vormgegeven. De adviezen van de Rvdr en van de ABRvS wijken op dit punt niet af van de onderling zeer uiteenlopende standpunten die deze beide colleges in november 2013 ter kennis hebben gebracht van de Tweede Kamer en waarop de eerste ondergetekende en de ambtsvoorganger van de tweede ondergetekende op verzoek van de Eerste Kamer reeds uitgebreid hebben gereageerd in de aan die Kamer toegezonden brief van 10 december 2014 (Kamerstuk 30 585, M). Nog steeds is de Rvdr van oordeel dat de bestuursrechtspraak in tweede feitelijke instantie dient te worden geconcentreerd bij één college, te weten een nieuw op te richten bestuursrechtelijk gerechtshof, dat, evenals bij de andere gerechtshoven het geval is, moet ressorteren onder de Rvdr. Daarbij zou in de visie van de Rvdr tegen de uitspraken van dat gerechtshof een (eventueel gedifferentieerde) vorm van beroep in cassatie moeten openstaan bij de Hoge Raad, waarbij de Hoge Raad de wettelijke mogelijkheid zou kunnen krijgen om in geval van een geslaagd cassatieberoep het voorliggende geschil zoveel mogelijk definitief te beslechten. De instelling van een bestuursrechtelijk gerechtshof kan naar het oordeel van de Rvdr budgettair neutraal worden ingevoerd, behoudens aanloopkosten. De CRvB en het CBb delen in hun adviezen deze voorkeursvariant van de Rvdr. De ABRvS wijst in haar advies deze voorkeursvariant van de Rvdr juist van de hand en onderschrijft de in het conceptwetsvoorstel gemaakte keuze om het «ordenend bestuursrecht» onder te brengen bij de ABRvS. Naar het oordeel van de ABRvS zou een nieuw bestuursrechterlijk college aanzienlijk hogere kosten en langere doorlooptijden in de hele bestuursrechtspraak met zich brengen en zou een nieuw gerecht qua efficiency vrijwel onvermijdelijk het midden houden tussen de bestaande drie colleges, hetgeen naar haar oordeel voor de zaken van het CBb en de CRvB een verbetering zou inhouden, maar voor de zaken van de ABRvS –

die juist het grootst in aantal zijn – een achteruitgang. Naar het oordeel van de Hoge Raad zou de rechtseenheid institutioneel het beste zijn gewaarborgd in een stelsel waarbij er ook in het bestuursrecht één hoogste rechter is, maar de Hoge Raad neemt in zijn advies de door de regering gemaakte andere keuze tot uitgangspunt. In het licht daarvan staat de Hoge Raad positief tegenover het conceptwetsvoorstel, dat erin voorziet dat de Hoge Raad als cassatierechter in een aanzienlijk groter deel van het bestuursrecht – namelijk alle zaken die thans tot de rechtsmacht van de CRvB behoren, dus met name het gebied van de sociale zekerheid en ambtenarenzaken – de rechtseenheid zal kunnen waarborgen. De NVvR meent, net als de Rvdr, dat de bestuursrechtspraak thuishoort bij de gewone rechterlijke macht. Volgens de NVvR is er echter geen onmiddellijke noodzaak om tot wijziging van het stelsel van bestuursrechtspraak over te gaan. In plaats daarvan dient naar het oordeel van de NVvR een visie te worden ontwikkeld op een toekomstbestendige inrichting van de bestuursrechtspraak.

De adviezen en reacties maken duidelijk dat over de vormgeving van de hoogste bestuursrechtspraak nog steeds zeer verschillend kan worden (en ook wordt) gedacht. Het is nuttig dat de voors en tegens van de verschillende opties in deze uiteenlopende adviezen en reacties nog eens uitvoerig zijn belicht. Anderzijds moet worden geconstateerd dat er in de nu voorliggende adviezen en reacties geen wezenlijk nieuwe argumenten zijn aangedragen voor de keuze voor de ene of andere variant. Mede in het licht van het regeerakkoord achten wij het daarom nog steeds van belang dat nu een beslissende stap wordt gezet om het stelsel van de hoogste bestuursrechtspraak te vereenvoudigen. Nu niets doen, zoals de NVvR in haar advies lijkt te bepleiten, is wat ons betreft geen optie. Wij zijn ons ervan bewust dat met de implementatie van de herziene gerechtelijke kaart en het programma Kwaliteit en Innovatie rechtspraak (KEI) reeds het nodige van de rechtsprekende organen wordt gevergd. In zekere zin komt een reorganisatie nooit gelegen, omdat er altijd wel aanpalende ontwikkelingen zijn waar een reorganisatie dan nog bovenop komt. Wij wijzen er wel op dat de nu voorgestelde stelselwijziging, anders dan de herziening van de gerechtelijke kaart en KEI, voor de rechterlijke organisatie in zoverre beperkt van aard is, dat deze geen gevolgen heeft voor de elf rechtbanken. Die structuur blijft door onze voorstellen immers ongewijzigd. Het enige indirecte gevolg voor de rechtbanken is dat zij voor sommige zaken een andere hogerberoepsrechter boven zich krijgen en voor sommige zaken een cassatierechter. Wat KEI betreft, verwachten wij geen noemenswaardige effecten van de overgang van de CRvB naar de vier gerechtshoven en van het CBb naar de ABRvS. De digitaliseringstrajecten bij de CRvB en het CBb sluiten vrijwel naadloos aan op die bij de vier gerechtshoven en de ABRvS. De door de NVvR gevraagde visie op een toekomstbestendige vormgeving van de hoogste bestuursrechtspraak ligt wat het kabinet betreft besloten in de uitgangspunten die aan de op de bestuursrechtspraak betrekking hebbende passage in het regeerakkoord ten grondslag liggen en die in de brief van 26 juni 2014 aan de Tweede en Eerste Kamer (Kamerstukken 29 279, nr. 200 resp. 30 585, L) zijn beschreven en nader zijn toegelicht in de beantwoording van de op die brief betrekking hebbende vragen van de Tweede en Eerste Kamer (Kamerstukken 29 279, nr. 220 resp. 30 585, M). Dit betreft de wens om uit het oogpunt van rechtseenheid en overzichtelijkheid van het stelsel van bestuursrechtspraak te komen tot een concentratie van de bestuursrechtspraak, waarbij tevens onafhankelijke en onpartijdige rechtspraak niet alleen in juridisch opzicht is gegarandeerd, maar deze op een zo eenvoudig en doorzichtig mogelijke wijze plaatsvindt. Tevens is van belang dat wijzigingen in de organisatie van de bestuursrechtspraak niet mogen leiden tot langere doorlooptijden en hogere kosten. Hieruit vloeit naar ons oordeel voort dat de ABRvS haar rol als algemene hoogste bestuursrechter moet blijven vervullen, toegespitst op het zogeheten

ordenende bestuursrecht, waarbij het dan voor de hand ligt om de andersoortige zaken die op het terrein van de CRvB liggen en naar hun aard meer verwantschap vertonen met fiscale geschillen omdat het merendeels tweepartijengeschillen betreft over materiële aanspraken van individuele belanghebbenden, onder te brengen in het stelsel van de gewone rechterlijke macht. De in het conceptwetsvoorstel neergelegde keuze om de rechtsmacht van de CRvB over te hevelen naar de gerechtshoven en die van het CBb naar de ABRvS komt ons in dit licht nog steeds voor als de meest verantwoorde en meest wenselijke. Wij onderschrijven hierbij de opvatting van de ABRvS over de eigen aard van het ordenende bestuursrecht, waarbij, anders dan in het burgerlijk recht en het strafrecht, niet de rechter, maar het bestuur de rechtsverhouding uiteindelijk vaststelt. Het verheugt ons dat de ABRvS zich daarom goed kan vinden in het voorstel om de rechtsmacht van het CBb over te brengen naar de ABRvS. De aanvullende argumentatie die de ABRvS hiervoor aandraagt, sterkt ons in de overtuiging dat dit een goede keuze is. Wij betreuren dat de Rvdr en de WeCo van de NVvR dit onderscheid onvoldoende helder en overtuigend vinden. Wij wijzen er nogmaals op dat het onderscheid niet nieuw is. Het is ook terug te vinden in artikel 8:89 van de Algemene wet bestuursrecht, waarin voor de rechterlijke bevoegdheid in schadezaken vanuit dezelfde motieven een onderscheid is gemaakt tussen schade die wordt veroorzaakt door een besluit waarover de CRvB of de Hoge Raad in eerste of hoogste aanleg oordeelt en schade die wordt veroorzaakt door een besluit waarover een andere bestuursrechter (d.w.z. de ABRvS of het CBb) in enige of hoogste aanleg oordeelt. Dit neemt overigens niet weg dat er zoals bij elk onderscheid een grijs gebied zal zijn. De Rvdr wijst in dit verband uitdrukkelijk op zaken op grond van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir) en daaronder vallende toeslagwetten en de Wet op de rechtsbijstand, die naar het oordeel van de Rvdr meer verwantschap hebben met het CRvB-domein dan met het ABRvS-domein en geeft in overweging bij handhaving van het gemaakte onderscheid in ieder geval het wetsvoorstel op dit punt aan te passen. Ook in enkele reacties op de internetconsultatie is de suggestie met betrekking tot herverkaveling van de rechtsmacht inzake de Awir gedaan. Hieraan komen wij graag tegemoet. Met de Rvdr kan worden ingestemd dat het in de rede ligt om de rechterlijke bevoegdheid ten aanzien van besluiten op grond van deze wetgeving in het nieuwe stelsel over te laten gaan naar de gerechtshoven. Het wetsvoorstel zal op dit punt worden aangevuld.

Het onderscheid dat in zijn algemeenheid kan worden gemaakt tussen de aard van CRvB-zaken en die van CBb-zaken is een belangrijke reden om niet te kiezen voor een variant die de WeCo van de NVvR en enkele juridische ondersteuners van de CRvB in de internetconsultatie als tussenstap voorstellen, namelijk het integreren van CRvB en het CBb in de rechterlijke macht. Wat het kabinet betreft is met het nu voorliggende voorstel voorzien in een toekomstbestendige structuur van de hoogste bestuursrechtspraak en ligt het dus niet in de rede om op de korte termijn nog weer nieuwe organisatiewijzigingen door te voeren. Wij tekenen daarbij aan dat uiteraard geen enkele organisatiestructuur voor de eeuwigheid bestaat. Met het wetsvoorstel staat ons evenwel een definitieve en toekomstbestendige vormgeving van de hoogste bestuursrechtspraak voor ogen. Mede naar aanleiding van het verzoek van de WeCo om in de memorie van toelichting in te gaan op het einddoel dat de regering met betrekking tot de rechterlijke organisatie en de bestuursrechtspraak voor ogen staat, zal dit in de memorie van toelichting duidelijker tot uitdrukking worden gebracht.

De Rvdr stelt in zijn advies voorop dat het functioneren van de CRvB en het CBb geen reden kan zijn om deze colleges op te heffen. Wij hechten eraan te benadrukken dat ook voor ons de kwaliteit van de rechtspraak van deze beide colleges buiten kijf staat. De opheffing van deze colleges

berust dus geenszins op overwegingen die de kwaliteit van de rechtsprekende taak van deze colleges betreffen. De overzichtelijkheid van het stelsel vergt echter wel dat nu een stap moet worden gezet naar concentratie van rechtsmacht, waarbij uiteraard de hoogwaardige kwaliteit en expertise van de betrokken colleges behouden moeten blijven en waar mogelijk verder moeten worden versterkt. Om ieder misverstand over deze motieven uit te sluiten, volgen wij graag de suggestie van de Rvdr op om het voorgaande in de memorie van toelichting te expliciteren. Het advies van de WeCo van de NVvR om het overgangsrecht zodanig te wijzigen dat de CRvB en het CBb bevoegd blijven om lopende zaken af te doen, nemen wij niet over. Dit zou betekenen dat beide colleges nog gedurende enige jaren zouden moeten blijven bestaan voor de afhandeling van nog lopende zaken. Een dergelijke voorziening, die afwijkt van hetgeen gebruikelijk is bij de opheffing van rechterlijke colleges (vgl. de opheffing van het College van beroep studiefinanciering in 2001, de opheffing van de Tariefcommissie in 2002 en de herziening van de gerechtelijke kaart in 2013), zou leiden tot een uitermate complexe structuur waarin verschillende gerechten bevoegd zijn voor dezelfde soorten zaken en waarbij dan de juridische kennis, menskracht en infrastructuur gedurende lange tijd verspreid zouden zijn over die verschillende gerechten, waaronder gerechten die worden «uitgefaseerd». Dit komt de kwaliteit van de rechtspraak niet ten goede.
Ook in het nieuwe stelsel blijven waarborgen bestaan voor rechtseenheid, waaraan de Hoge Raad terecht groot belang hecht. Wij ontveinzen ons niet dat de Hoge Raad idealiter één hoogste rechter in het bestuursrecht ziet, maar het verheugt ons dat de Hoge Raad zich bereid toont over de grenzen heen te kijken en met name de voorstellen met betrekking tot de uitbreiding van zijn cassatietaak als positief beoordeelt. Op onderdelen uit de adviezen die betrekking hebben op het vraagstuk van de rechtseenheid gaan wij aan het slot van deze brief afzonderlijk in, waarbij wij ook ingaan op de inmiddels uitgebrachte adviezen naar aanleiding van de door de Tweede Kamer aangenomen motie-Recourt/Taverne over een prejudicieel stelsel.
De WeCo van de NVvR doet in haar advies nog het voorstel om in het kader van het wetsvoorstel nut en noodzaak van de verschillen tussen de fiscale en niet-fiscale rechtsgang te overwegen. Kennelijk doelt de WeCo hierbij op bepalingen over beroep en hoger beroep in de afdelingen 2 en 3 van hoofdstuk V van de Algemene wet inzake rijksbelastingen (Awr) die enkele aanvullingen of afwijkingen bevatten ten opzichte van het algemene bestuursprocesrecht in de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Nog daargelaten dat wij het minder opportuun achten om een wetsvoorstel te belasten met een onderwerp dat daarmee niet direct verband houdt, wijzen wij erop dat voor deze specifieke bepalingen in de Awr goede gronden zijn. Onnodige verschillen zijn reeds weggenomen bij de invoering van de Wet belastingrechtspraak in twee feitelijke instanties in 2005 en bij de Wet aanpassing bestuursprocesrecht, in werking getreden op 1 januari 2013. Voorts zal het nu in te dienen wetsvoorstel voorzien in een algemene regeling over beroep in cassatie in bestuursrechtelijke zaken. Deze regeling wordt opgenomen in de Awb; de bijzondere regeling in de Awr komt, op enkele specifieke bepalingen na, te vervallen.

Scheiding van taken binnen de Raad van State

De WeCo van de NVvR vraagt in haar advies waarom een verdergaande scheiding tussen de adviserende en rechtsprekende taken van de Raad van State noodzakelijk is. Ook de ABRvS wijst erop dat de rechtspraak door de Raad van State voldoet aan de eisen uit de jurisprudentie van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens over onafhankelijke en onpartijdige rechtspraak en dat deze jurisprudentie als zodanig niet noopt

tot het afschaffen van de dubbelbenoemingen in de Raad van State. De ABRvS acht de in het wetsvoorstel voorziene afschaffing van de dubbelbenoemingen echter aanvaardbaar, nu deze regelmatig onderwerp van discussie vormen.
De maatregelen die worden voorgesteld met betrekking tot het scheiden van de adviserende en de rechtsprekende taken van de Raad van State moeten mede in dat licht worden bezien. Het voorstel levert naar het oordeel van het kabinet een bijdrage aan het vertrouwen dat burgers moeten kunnen stellen in de rechtspraak bij de Raad van State. Bovendien moet het voorstel worden gezien in het licht van de in 2010 door de Eerste Kamer aanvaarde moties-Engels c.s. (Kamerstuk 30 585, I) en Duthler c.s. (Kamerstuk 30 585, J) en past het voorstel in de grondgedachte van de in 2011 door de Tweede Kamer aanvaarde motie-Taverne c.s. (Kamerstuk 33 000 VII, nr. 54), te weten een volledige scheiding van adviserende en rechtsprekende taken.
De WeCo van de NVvR meent dat advisering over wetgeving geheel andere vaardigheden en inzichten vereist dan beslissing in geschillen en plaatst daarom kanttekeningen bij het handhaven van de bestaande overstapregeling tussen de beide afdelingen van de Raad van State.
De mogelijkheid van tussentijdse wijziging van de benoeming is voor het loopbaanperspectief van staatsraden van belang. Het spreekt voor zich dat van de mogelijkheid om de benoeming tussentijds te wijzigen alleen gebruik kan worden gemaakt als het gaat om een lid van een van beide afdelingen dat ook voldoet aan de eisen voor benoeming in de andere afdeling. Aangezien een wijziging van de benoeming uiteraard gevolgen heeft voor (het functioneren van) beide afdelingen, is in het wetsvoorstel bepaald dat een wijziging geschiedt in overeenstemming met de voorzitters van de beide afdelingen van de Raad van State.

De Rvdr plaatst kanttekeningen bij de rechtspositionele bevoegdheden ten aanzien de leden van de ABRvS. Hij vraagt zich in het bijzonder af in hoeverre de benoeming van de leden van de ABRvS kan worden beïnvloed door de (vice-president van de) Raad van State en of de vice-president is betrokken bij het periodieke overleg met de Tweede Kamer over de vacatures in de Raad van State en de beide afdelingen. Voorts leest de Rvdr de bepalingen in het wetsvoorstel zo, dat de bevoegdheden tot waarschuwing, schorsing en ontslag – uiteindelijk – bij de vice-president berusten en dat de vice-president het bevoegd gezag blijft ten aanzien van de ABRvS.
De zienswijze van de Rvdr lijkt te berusten op een onjuiste lezing van de desbetreffende bepalingen in het conceptwetsvoorstel. Er is bepaald dat de aanbeveling ter zake van de benoeming van de leden van de ABRvS hoe dan ook altijd geschiedt in overeenstemming met de voorzitter van de ABRvS. Ten aanzien van de staatsraden (die geen lid zijn van de grondwettelijke Raad van State, maar wel van de ABRvS) komt het aanbevelingsrecht zelfs geheel te liggen bij de ABRvS en dus niet bij de (vice-president van de) Raad van State. In het verlengde hiervan wordt ook bepaald dat het periodieke overleg met de Tweede Kamer over de vacatures in de Raad van State wordt gevoerd met zowel de vice-president van de Raad van State als de voorzitter van de ABRvS. Het overleg met betrekking tot de overige vacatures (staatsraden) in de ABRvS wordt gevoerd met alleen de voorzitter van de ABRvS. In het wetsvoorstel is voorts bepaald dat de waarschuwing, het ontslag, de schorsing en het belasten met een andere taak bij ongeschiktheid wegens ziekte van de leden van de ABRvS hoe dan ook altijd geschiedt in overeenstemming met de voorzitter van de ABRvS. Ten aanzien van de staatsraden (die geen lid zijn van de grondwettelijke Raad van State, maar wel van de ABRvS) komen deze bevoegdheden zelfs geheel te liggen bij de voorzitter van de ABRvS (als het gaat om een waarschuwing) onderscheidenlijk de ABRvS als zodanig (als het gaat om ontslag, schorsing en het belasten met een

andere taak bij ongeschiktheid wegens ziekte). De (vice-president van de) Raad van State zal hierbij niet langer betrokken zijn. Ook wordt voorgesteld de voorzitter van de ABRvS in het kader van de regeling met betrekking tot het ontslag, de schorsing en het belasten met een andere taak bij ongeschiktheid wegens ziekte aan te wijzen als de «functionele autoriteit» ten aanzien van de leden van de ABRvS die niet tevens lid zijn van de grondwettelijke Raad van State en hem verder de bevoegdheid te geven een lid van de ABRvS op diens verzoek te ontheffen van de waarneming van zijn ambt.
De WeCo van de NVvR wijst er op dat het gebruikelijk is om de bevoegdheid om rechterlijke ambtenaren te ontslaan zoveel mogelijk neer te leggen bij een ander rechterlijk college (de Hoge Raad) dan het college waarvan de rechterlijke ambtenaar deel uitmaakt en vraagt zich af waarom in het wetsvoorstel een andere keuze is gemaakt.
Binnen de rechterlijke macht is de Hoge Raad – als hoogste rechterlijke orgaan – inderdaad bevoegd om een rechterlijke ambtenaar te ontslaan. Die bevoegdheid strekt zich ook uit de raadsheren in de Hoge Raad zelf. De ABRvS heeft – als hoogste algemene bestuursrechter – in dit opzicht dezelfde positie als de Hoge Raad. Daarom is zij ook bevoegd de leden van de ABRvS te ontslaan. Voor wat betreft de ontslaggronden is overigens volledig aangesloten bij de regeling voor de rechterlijke macht.

Opheffing CRvB

De CRvB heeft in een afzonderlijk advies, ter uitwerking van het advies van de Rvdr, gewezen op de maatschappelijke en juridisch-inhoudelijke nadelen die naar zijn oordeel zijn verbonden aan het «opbreken» van de concentratie van rechtsmacht op de aan de Raad toevertrouwde materiële deelterreinen van het bestuursrecht. Daarbij stelt de CRvB voorop dat het niet gaat om het voortbestaan van de CRvB als zodanig en voorts dat ook de CRvB voorstander is van (een vorm van) beroep in cassatie bij de Hoge Raad zoals in het advies van de Rvdr wordt bepleit.
In de eerste plaats is de CRvB van oordeel dat bij verdeling van de rechtsmacht en daarmee van de medewerkers van de CRvB over de vier gerechtshoven volgens de algemene regels van de relatieve competentie de nu bestaande specialisaties bij de CRvB, die met name het terrein van de sociale zekerheid betreffen, verloren gaan. Volgens de CRvB zal de omvang van de bij elk van de gerechtshoven te vormen bestuursrechtelijke afdeling het niet mogelijk maken de kwaliteits- en kennisinfrastructuur die nu bij de CRvB aanwezig is, te handhaven.
Wij zijn het geheel eens met de CRvB dat geen afbreuk mag worden gedaan aan de huidige kwaliteits- en kennisinfrastructuur. Wij menen evenwel dat deze structuur ook kan worden geborgd binnen een stelsel waarin de vier gerechtshoven de hoogste feitenrechter zijn. De Wet op de rechterlijke organisatie legt bij het gerechtsbestuur uitdrukkelijk de taak om binnen het gerecht de juridische kwaliteit en de uniforme rechtstoepassing te bevorderen (art. 23, derde lid, Wet RO). Daarnaast heeft de Rvdr tot taak om ondersteuning te bieden aan activiteiten van de gerechten die gericht zijn op uniforme rechtstoepassing en bevordering van de juridische kwaliteit (art. 94 Wet RO). Het aantal zaken dat thans door de CRvB wordt behandeld (aantal ingekomen zaken in 2014: 7.300) is voldoende substantieel om bij elk der vier gerechtshoven te waarborgen dat de daarvoor vereiste specialisaties in huis zijn. Ook op het gebied van het fiscale bestuursrecht blijkt dit geen probleem te zijn, terwijl het daar om minder zaken gaat (aantal ingekomen zaken in 2014: 5.140). Door de herziening van de gerechtelijke kaart is gewaarborgd dat elk der vier gerechtshoven voldoende schaalgrootte heeft om de zaken op het terrein van sociale zekerheid en het ambtenarenrecht te kunnen behandelen met de daarvoor vereiste specialismen.

De CRvB stelt in zijn advies voorts dat door verdeling van de rechtsmacht over de vier gerechtshoven volgens de algemene regels van relatieve competentie de rechtseenheid in het socialezekerheidsrecht en het ambtenarenrecht niet meer kan worden verzekerd op het niveau van de hoogste feitelijke instantie. Ook in de adviezen van de ABRvS, de Rvdr, de NVvR, het UWV en de SVB en in de internetconsultatie met name door de ondernemingsraad van de CRvB, het FNV en Westhoff Advocaten te Amsterdam wordt op dit punt gewezen. Hierover merken wij op dat de rechtseenheid op deze terreinen in het door ons voorgestelde stelsel op dezelfde wijze zal zijn verzekerd als bij alle andere zaken (niet alleen op bestuursrechtelijk terrein, maar ook op het terrein van het civiele recht en het strafrecht) die door de vier gerechtshoven worden behandeld. In dit stelsel ligt de waarborg voor rechtseenheid primair in de cassatiefunctie van de Hoge Raad. Naar het oordeel van de CRvB kan van het beroep in cassatie niet meer dan een beperkte uniformerende werking worden verwacht. Daarmee wordt echter de op rechtseenheid gerichte cassatietaak van de Hoge Raad miskend. Er zijn naar ons oordeel geen dwingende redenen om voor zaken op het terrein van het socialezekerheidsrecht en het ambtenarenrecht een andere werkwijze te volgen dan voor zaken op het terrein van het belastingrecht, die ook door de vier gerechtshoven in hoogste feitelijke instantie worden behandeld met de mogelijkheid van beroep in cassatie bij de Hoge Raad. Om te voorkomen dat bij principiële rechtsvragen zaken langdurig op de plank belanden voordat de Hoge Raad daarover in cassatie uitspraak heeft gedaan – een vrees die door de CRvB en de WeCo van de NVvR is geuit – hebben de Hoge Raad en de WeCo voorgesteld een voorziening op te nemen waarmee aan rechtbanken en gerechtshoven de mogelijkheid wordt geboden aan de Hoge Raad een prejudiciële vraag te stellen. Wij staan positief tegenover dit voorstel. In overleg met de betrokkenen, waaronder de Hoge Raad, zal worden bezien hoe dit het beste wettelijk kan worden vormgegeven. Ook zal voor het beroep in cassatie voor de socialezekerheidszaken c.a. het in het fiscale procesrecht reeds bestaande instrument van sprongcassatie mogelijk worden, dat inhoudt dat het hoger beroep met wederzijds goedvinden van partijen wordt overgeslagen, waarmee de totale duur van het proces wordt bekort. Voorts wijzen wij op de reeds hiervoor genoemde wettelijke taken van de gerechtsbesturen en de Raad voor de rechtspraak op het gebied van de uniforme rechtstoepassing.

Gelet op het voorgaande zijn wij er dus geen voorstander van om de zaken die nu tot de bevoegdheid van de CRvB behoren in het nieuwe stelsel toe te delen aan één gerechtshof en daarmee af te wijken van de gangbare regels inzake relatieve competentie, zoals door de CRvB, de NVvR, het UWV en de FNV is bepleit.

Wij zijn de Hoge Raad erkentelijk voor de in zijn advies gemaakte opmerking over de bevoegde rechter voor ambtenaarrechtelijke besluiten die de rechtspositie betreffen van rechterlijke ambtenaren, waarover thans de CRvB in eerste en enige aanleg oordeelt. Met de Hoge Raad zijn wij van oordeel dat het – mede gelet op de eerder door de wetgever gehanteerde uitgangspunten met betrekking tot de behandeling van deze zaken – niet in de rede ligt dat hiervoor de gerechtshoven de bevoegde rechter worden. Het voorstel om daartoe de Hoge Raad aan te wijzen, nemen wij graag over.

Wat betreft het overgangsrecht voor de overgang van CRvB-zaken naar de gerechtshoven, stelt de Hoge Raad in zijn advies de vraag hoe de in het conceptwetsvoorstel voorgestelde overgang van zaken in de stand waarin zij zich bevinden, zich voor zaken die al ter zitting zijn behandeld maar waarop nog geen uitspraak is gedaan, verhoudt tot het beginsel dat slechts leden van een kamer meewerken aan de beslissing die zelf de zaak

ter zitting hebben behandeld en hun eigen waarneming aan hun beoordeling van de zaak ten grondslag leggen. Het in het conceptwetsvoorstel opgenomen overgangsrecht wijkt als gezegd niet af van het gebruikelijke overgangsrecht bij opheffing van rechterlijke colleges (vgl. de opheffing van het College van Beroep studiefinanciering en de Tariefcommissie en de herziening van de gerechtelijke kaart). Het door de Hoge Raad genoemde beginsel is naar ons oordeel geen absoluut beginsel dat in dit soort situaties dwingt tot het voortbestaan van een op te heffen gerecht voor de afdoening van lopende zaken ten aanzien waarvan al een zitting heeft plaatsgevonden. Bij de samenstelling van de kamer van het gerechtshof dat in zo'n geval uitspraak zal doen, kan overigens worden bewerkstelligd dat deze zoveel mogelijk zal zijn samengesteld uit rechters die bij de CRvB de zaak ter zitting hebben behandeld. Dit wordt vergemakkelijkt doordat krachtens artikel 58, tweede lid, van de Wet op de rechterlijke organisatie rechterlijke ambtenaren met rechtspraak belast in een gerechtshof van rechtswege raadsheer-plaatsvervanger zijn in de overige gerechtshoven.

Opheffing CBb

Het CBb is in een aanvullend advies ten opzichte van dat van de Rvdr nader ingegaan op de positie van het CBb als gespecialiseerde rechter op het terrein van het economisch bestuursrecht. Terecht merkt het CBb op dat op terreinen als het markttoezicht en het «bestuursstrafrecht» een onafhankelijke rechter essentieel is en geen enkele schijn van partijdigheid of niet-onafhankelijkheid mag bestaan. Dit is overigens in onze ogen een conditio sine qua non voor alle overheidsrechtspraak, dus ook buiten de terreinen die het CBb noemt. Het onderdeel zijn van «de Rechtspraak» noemt het CBb in dit opzicht een waardevol goed. Het CBb – dat niet behoort tot de rechterlijke macht in de zin van artikel 112 van de Grondwet en artikel 2 van de Wet op de rechterlijke organisatie – lijkt hiermee te doelen op het ressorteren onder de Rvdr. Wij gaan er niet van uit dat het CBb hiermee bedoelt dat onpartijdigheid en onafhankelijkheid bij rechterlijke instanties die niet onder de Raad voor de rechtspraak vallen, zoals de Hoge Raad en de ABRvS, minder goed is gewaarborgd.
Het CBb en de WeCO van de NVvR wijzen voorts op de verschillen in werkwijze tussen het CBb en de ABRvS. Inderdaad is de verhouding rechter / juridische ondersteuning bij het CBb een andere dan bij de ABRvS. Gelet op de aard en inhoud van de zaken en de kwalitatief hoge rechtspraak bij de ABRvS menen wij evenwel dat de behandeling van deze zaken ook bij de ABRvS is goede handen zal zijn. Het advies van de ABRvS, waarin er op is gewezen dat de ABRvS ook thans al de nodige leden heeft die beschikken over ruime kennis en ervaring op het gebied van het economische bestuursrecht en het Europees recht, sterkt ons in die overtuiging. In de internetconsultatie heeft Vodafone Libertel B.V. de vrees uitgesproken dat de ABRvS in marktordeningszaken andere behandelings- en toetsingsmaatstaven zal hanteren dan het CBb. Voor deze vrees bestaat naar ons oordeel geen grond. Beide colleges hanteren hetzelfde uniforme procesrecht uit de Awb en bovendien kennen zij (tezamen met de CRvB) een gemeenschappelijke procesregeling (de Procesregeling bestuursrechterlijke colleges 2014; Stcrt. 2013, 36139), waaruit blijkt dat tal van processtappen bij de ABRvS op dezelfde wijze verlopen als bij het CBb. De rechterlijke toetsing door de ABRvS zal geen andere zijn dan die door het CBb. In de internetconsultatie spreken KPN en Business Communication Providers Alliance (BCPA) de vrees uit dat de kwaliteit van de uitspraken erop achteruit gaat als deze zaken overgaan van het CBb naar de ABRvS. Wij hopen dat wij met het voorgaande deze zorg hebben kunnen wegnemen.
Ondanks de andersluidende adviezen van het CBb en de WeCO van de NVvR en de reacties uit de telecomsector menen wij op goede gronden te

kunnen vasthouden aan de overheveling van de rechtsmacht van het CBb naar de ABRvS, omdat wij ervan overtuigd zijn dat hiermee geen afbreuk wordt gedaan aan bestaande specialismen en de kwalitatief hoogwaardige rechtspraak bij het CBb. De WeCO van de NVvR, Vodafone Libertel B.V., KPN en BCPA doen voor dit geval de suggestie om een gespecialiseerde, als zodanig intern en extern herkenbare kamer bij de ABRvS in te richten voor CBb-zaken c.q. telecomzaken. Uiteraard zal te zijner tijd de optimale inrichting van de ABRvS moeten worden bezien. Uitgangspunten daarbij zullen moeten zijn kwalitatief hoogwaardige en efficiënte rechtspraak. Voor een goed begrip tekenen wij hierbij aan dat de inrichting van de ABRvS in kamers geen zaak is van de wetgever. Artikel 30a, vijfde lid, van de Wet op de Raad van State draagt aan de voorzitter van de ABRvS op om de werkzaamheden van de ABRvS te regelen. De indeling in kamers is ter uitvoering daarvan geregeld in de Regeling verdeling zaken Afdeling bestuursrechtspraak en is naar buiten toe kenbaar door bekendmaking in de Staatscourant (Stcrt. 2012, 15097).

Als gezegd verheugt het ons dat de ABRvS zich goed kan vinden in het voorstel om de rechtsmacht van het CBb over te brengen naar de ABRvS. Wij hebben goede nota genomen van de opvatting van de ABRvS dat op termijn zou moeten worden voorzien in invoering van rechtspraak in twee instanties op diverse terreinen waar het CBb nu rechter in eerste en enige aanleg is. Met de ABRvS zijn wij het eens dat dit vraagstuk in een later stadium kan worden bezien, zodat de nu voorgenomen reorganisatie daarmee niet extra wordt belast. Thans is ook de ABRvS zelf op diverse terreinen reeds bestuursrechter in eerste en enige aanleg, zoals in geschillen op het terrein van milieu en onderwijs, zodat de ABRvS ook vertrouwd is met de rol van eerstelijnsrechter. Zoals de ABRvS in haar advies stelt, kan in een later stadium tot een verdere verfijning worden gekomen wat betreft de afbakening van de rechterlijke competentie tussen de ABRvS en de gerechtshoven. Ook kunnen dan de suggesties worden bezien die de WeCo op dit punt in haar advies heeft gedaan. Dat neemt niet weg dat wij, zoals elders in deze brief vermeld, mede naar aanleiding van het advies van de Rvdr in het wetsvoorstel reeds enkele kleine voor de hand liggende herverkavelingen van rechtsmacht zullen opnemen, die inhouden dat de gerechtshoven de bevoegde hoogste bestuursrechter worden voor bestuursrechtelijke zaken op grond van de Awir en daaronder vallende toeslagenwetten, de Wet op de rechtsbijstand, de Wet inkomstenbelasting 2001 en de Wet vermindering afdracht loonbelasting en premie voor de volksverzekeringen.

Cassatietaak Hoge Raad

In ons voorstel zal de cassatietaak van de Hoge Raad worden uitgebreid tot alle CRvB-zaken, dus met name socialezekerheids- en ambtenarenzaken. Het verheugt ons dat deze taakuitbreiding naar het oordeel van de Hoge Raad aansluit bij zijn huidige takenpakket, dat reeds een deel van de sociale zekerheid en het gehele arbeidsovereenkomstenrecht omvat. De suggestie van de Hoge Raad en de WeCo van de NVvR om aan rechtbanken en gerechtshoven in de wet de mogelijkheid te bieden om, zoals dat reeds thans in sommige burgerlijke zaken mogelijk is, prejudiciële vragen aan de Hoge Raad te stellen over belangrijke rechtsvragen op het gebied van de sociale zekerheid, belastingen en ambtenarenrecht, spreekt ons aan. Wij zijn het met de Hoge Raad en de WeCo van de NVvR eens dat op deze wijze het tijdsverloop totdat de hoogste rechter zijn oordeel kan geven over deze rechtsvragen kan worden bekort. Dat is niet alleen in het belang van instanties als de Belastingdienst, het UWV en de SVB (de twee laatstgenoemde instanties hebben in hun adviezen uitdrukkelijk gewezen op het risico van verlenging van procedures), maar ook in het belang van de rechtzoekende burger. Voor dat laatste hebben met name de FNV en de

ondernemingsraad van de CRvB in hun reacties op de internetconsultatie aandacht gevraagd. Voor het belastingrecht bestaat reeds het voornemen om deze voorziening op korte termijn te creëren. Zoals hiervoor vermeld, zal in overleg met de betrokkenen, waaronder de Hoge Raad, worden bezien hoe een uitbreiding tot de terreinen die als gevolg van dit wetsvoorstel onder de rechtsmacht van de Hoge Raad komen te vallen, het beste wettelijk kan worden vormgegeven. Ter voorkoming van mogelijk misverstand wijzen wij erop dat dit een ander prejudicieel stelsel, met een ander doel, betreft dan het prejudiciële stelsel dat is voorgesteld in de eerdergenoemde motie-Recourt/Taverne, waarop wij hierna nog nader ingaan. Hierboven hebben wij er voorts reeds op gewezen dat voor het beroep in cassatie voor de socialezekerheidszaken c.a. het in het fiscale procesrecht reeds bestaande instrument van sprongcassatie mogelijk zal worden, dat inhoudt dat het hoger beroep met wederzijds goedvinden van partijen wordt overgeslagen, hetgeen eveneens een instrument is om de totale duur van het proces te bekorten.

De Hoge Raad en de ABRvS hebben er in hun adviezen op gewezen dat door de inrichting van het conceptwetsvoorstel enkele uitspraken van de ABRvS vatbaar zouden worden voor beroep in cassatie bij de Hoge Raad. Dat betreft in de eerste plaats de rechtsmacht ter zake van enkele besluiten op grond van de Wet inkomstenbelasting 2001 en de Wet vermindering afdracht loonbelasting en premie voor de volksverzekeringen, waarover nu het CBb in hoogste aanleg oordeelt en waarvoor de Hoge Raad als cassatierechter is aangewezen ter zake van de uitleg van belastingtechnische begrippen. In de tweede plaats gaat het om de regeling in artikel 7.1 van de Wet handhaving consumentenbescherming, op grond waarvan de procureur-generaal bij de Hoge Raad tegen een uitspraak in hoger beroep van het CBb beroep in cassatie in het belang der wet kan instellen wegens schending of verkeerde toepassing van hoofdstuk 8 van die wet. Deze regeling is destijds getroffen om te verzekeren dat begrippen uit de artikelen 6:193a tot en met 6:193j BW (oneerlijke handelspraktijken) op uniforme wijze worden uitgelegd.[6] De Hoge Raad heeft erop gewezen dat de mogelijkheid dat de Hoge Raad in deze beperkte groep zaken als cassatierechter zou oordelen over uitspraken van de ABRvS, afwijkt van de wijze waarop de rechtseenheid in andere zaken onder de voorgestelde regeling zou worden bevorderd. De ABRvS acht het openstaan van beroep in cassatie bij de Hoge Raad tegen sommige van haar uitspraken niet aanvaardbaar, maar veronderstelt dat dit ook niet de bedoeling is van het conceptwetsvoorstel. Naar aanleiding hiervan is de regeling van de rechtsmacht in de genoemde zaken nader onder de loep genomen. Gelet op de nauwe verwantschap met het belastingrecht en het socialezekerheidsrecht zijn wij van oordeel dat het in de rede ligt om via het in te dienen wetsvoorstel de rechtsmacht ter zake van de betreffende besluiten op grond van de Wet inkomstenbelasting 2001 en de Wet vermindering afdracht loonbelasting en premie voor de volksverzekeringen over te hevelen naar de gerechtshoven (met de mogelijkheid van beroep in cassatie bij de Hoge Raad). Voorts menen wij dat aan de mogelijkheid van beroep in cassatie in het belang der wet als bedoeld in artikel 7.1 van de Wet handhaving consumentenbescherming bij nadere overweging geen behoefte bestaat, omdat de hier bedoelde zaken zich niet wezenlijk onderscheiden van andere zaken waarin hoogste feitelijke bestuursrechters soms geroepen worden tot het uitleggen van civielrechtelijke begrippen. Overigens is van deze mogelijkheid nog nimmer gebruik gemaakt.

De Hoge Raad doet in zijn advies het voorstel om het overgangsrecht zodanig te wijzigen dat ook in de lopende CRvB-zaken die naar de

[6] Zie Kamerstukken II 2007/08, 30 928, nr. 14, blz. 3.

gerechtshoven overgaan, reeds beroep in cassatie open komt te staan bij de Hoge Raad. Dit wordt ook bepleit door het UWV. Wij zien de door de Hoge Raad geschetste nadelen van het in het conceptwetsvoorstel neergelegde stelsel van eerbiedigende werking, die er met name uit bestaan dat de vier gerechtshoven nog een tijd lang uitspraken zullen doen op het gebied van de sociale zekerheid waartegen dan geen hogere voorziening openstaat, zodat er op dat gebied enige tijd vier hoogste rechters optreden, die voorheen geen hoogste rechter waren en het nadien ook niet meer zijn op dit gebied, hetgeen uit het oogpunt van rechtseenheid ongelukkig is. Vervanging door een stelsel van onmiddellijke werking betekent wel, zoals de Hoge Raad terecht stelt, een vervroeging van het tijdstip waarop de Hoge Raad geconfronteerd zal worden met een toename van het aantal cassatieberoepen en met de daaruit voortvloeiende eisen voor de inrichting van zijn organisatie. Alles afwegend stellen wij voor, gelet op het belang van de rechtseenheid, om aan de invoering van beroep in cassatie onmiddellijke werking toe te kennen.

Het UWV en de SVB hebben in hun adviezen becijferingen gegeven van incidentele en structurele uitvoeringskosten voor hun organisatie als gevolg van invoering van het cassatieberoep in socialezekerheidszaken. Over deze becijferingen en de wijze waarop daaraan tegemoet kan worden gekomen, vindt met deze organisaties overleg plaats.

Rechtspositionele aspecten

Terecht wijst de Rvdr er voorts op dat het noodzakelijk is dat een aantal rechtspositionele aspecten betreffende de positie van rechters in de op te heffen rechterlijke colleges bij wet worden geregeld. Ook het CBb wijst hierop in zijn advies. Zoals reeds aangegeven in de eerdere beantwoording van de vragen van de Tweede en Eerste Kamer naar aanleiding van de brief van 26 juni 2014 vergt deze regeling – evenals die van de rechtspositionele gevolgen voor gerechtsambtenaren – een zorgvuldig overleg met alle betrokkenen, waaronder vanzelfsprekend de NVvR en de centrales van overheidspersoneel. Wij nemen met erkentelijkheid kennis van de mededeling in het advies van de Rvdr dat hij hier voor zichzelf ook een grote verantwoordelijkheid ziet. Wij begrijpen de voorkeur van de Rvdr, de NVvR en de ondernemingsraad van de CRvB om de rechtspositionele aspecten deel uit te laten maken van het voorliggende wetsvoorstel. Juist gelet op het zorgvuldige overleg dat hiervoor noodzakelijk is, achten wij het wenselijk hiervoor een afzonderlijk wetsvoorstel in procedure te brengen. Daarbij betrekken wij uiteraard hetgeen door (de WeCO van) de NVvR, de Rvdr, het CBb en de ondernemingsraad van de CRvB naar voren is gebracht over de personele aspecten die zijn verbonden aan de overheveling van rechtsmacht van de CRvB naar de gerechtshoven en van het CBb naar de ABRvS.
Terecht merkt de Rvdr op dat beide wetten slechts tegelijkertijd in werking kunnen treden. Wij komen graag tegemoet aan de wens van de Rvdr om die gelijktijdige inwerkingtreding wettelijk te verankeren. Dat zal dan worden vastgelegd in het wetsvoorstel dat de rechtspositie betreft. Andersom is wetstechnisch niet mogelijk, aangezien het wetsvoorstel over de rechtspositie nog niet in procedure is gebracht.

Rechtseenheid

In diverse adviezen over het conceptwetsvoorstel is aandacht gevraagd voor het belang van rechtseenheid binnen het bestuursrecht en tussen het bestuursrecht en andere rechtsgebieden. Door de Hoge Raad, de ABRvS, de Rvdr en de WeCo van de NVvR is voorgesteld om de wettelijke mogelijkheid te creëren dat leden van de ABRvS kunnen worden

benoemd tot raadsheer in buitengewone dienst in de Hoge Raad. Thans is wel het omgekeerde mogelijk en ook praktijk: enkele leden van de Hoge Raad en het parket van de Hoge Raad zijn benoemd tot staatsraad in buitengewone dienst en nemen als zodanig deel aan de rechtspraak in de ABRvS. De gedachte hierachter is dat deze zogeheten «kruisbenoemingen» bevruchtend kunnen werken voor de rechtseenheid. De door een wetswijziging per 1 januari 2013 mogelijk gemaakte «grote kamer» bij de ABRvS, waarin vijf leden zitting hebben (zie art. 8:10a, vierde lid, Awb), sluit aan bij deze praktijk. De grote kamer van de ABRvS heeft inmiddels diverse uitspraken gedaan in zaken waarin zich vragen voordeden van rechtseenheid tussen de werkterreinen van de ABRvS en van de HR, waarbij leden van de Hoge Raad als staatsraad in buitengewone dienst zitting hadden in de grote kamer.

Een meer informele wijze waarop rechtseenheid tussen de ABRvS en de HR wordt bewerkstelligd, is het afstemmingsoverleg in de zogeheten Commissie rechtseenheid bestuursrecht, waarin thans naast de ABRvS en de HR ook nog de CRvB en het CBb participeren. In de hiervoor reeds aangehaalde beantwoording van 10 december 2014 van de vragen die de Tweede en Eerste Kamer hebben gesteld over het kabinetsvoornemen in de brief van 26 juni 2014 is opgemerkt dat deze informele rechtseenheidsvoorziening in de afgelopen jaren duidelijk haar waarde heeft bewezen en haar neerslag heeft gevonden in de rechtspraak van de verschillende hoogste bestuursrechters.

Tegelijkertijd kunnen tegen een dergelijke informele rechtseenheidsvoorziening ook wel bezwaren worden ingebracht uit het oogpunt van transparantie. Zien wij het goed, dan is dit ook de achtergrond van de door de Tweede Kamer aanvaarde motie-Recourt/Taverne, waarin is neergelegd dat de rechtseenheid binnen het bestuursrecht en tussen het bestuursrecht en de andere rechtsgebieden gebaat is met een wettelijk geregelde institutionele rechtseenheidsvoorziening. De in die motie bepleite vormgeving voor een rechtseenheidsvoorziening betreft een prejudicieel stelsel binnen de bestuursrechtspraak, overeenkomstig de regeling die aanvankelijk bij wijze van voorlopige rechtseenheidsvoorziening was voorgesteld in het wetsvoorstel voltooiing eerste fase herziening rechterlijke organisatie (v.e.f.), dat in januari 1992 bij de Tweede Kamer werd ingediend.[7] Uitgaande van de organisatie van de hoogste bestuursrechtspraak zoals die door de regering wordt beoogd, zou dit stelsel er kort gezegd op neerkomen dat, indien de ABRvS wordt geconfronteerd met een rechtsvraag waarvan de beantwoording in het belang is van de rechtseenheid of de rechtsontwikkeling waarover uiteenlopende rechtspraak tussen de ABRvS en de Hoge Raad mogelijk is, de ABRvS die rechtsvraag in beginsel ter beantwoording voorlegt aan de Hoge Raad, waarna met inachtneming van de beslissing van de Hoge Raad uitspraak wordt gedaan.

De ABRvS heeft in haar advies over de motie-Recourt/Taverne ernstige bezwaren naar voren gebracht tegen dit prejudiciële stelsel. De ABRvS is van oordeel dat deze prejudiciële procedure de rechtseenheid niet bevordert maar juist schaadt, doordat die procedure in de praktijk onmisbare horizontale afstemmingsmechanismen onmogelijk maakt. Voorts is de ABRvS van oordeel dat het hier bedoelde stelsel in strijd is met de gelijkwaardigheid tussen de ABRvS en de Hoge Raad en niet past in de Grondwet op grond waarvan de Raad van State een Hoog College van Staat is, waardoor het gezag van de Raad van State wordt ondermijnd. Verder merkt de ABRvS op dat een prejudicieel stelsel de duur van bestuursrechtelijke procedures in het ordenend bestuursrecht en het vreemdelingenrecht verlengt, hetgeen hoge maatschappelijke kosten met

[7] Kamerstukken II 1991/92, 22 495, nrs. 1–2. Deze voorlopige rechtseenheidsvoorziening werd in mei 1993 bij nota van wijziging uit het wetsvoorstel verwijderd omdat de Tweede Kamer deze rechtseenheidsvoorziening prematuur achtte.

zich brengt. Ten slotte vreest de ABRvS voor stapeling van prejudiciële procedures indien de Hoge Raad naar aanleiding van een hem door de ABRvS voorgelegde prejudiciële vraag op zijn beurt over de zaak een prejudiciële vraag gaat stellen aan het Hof van Justitie van de Europese Unie.

De Hoge Raad schrijft in zijn advies over de motie-Recourt/Taverne het wenselijk te vinden dat, indien een prejudicieel stelsel wordt overwogen, dit gepaard zou moeten gaan met handhaving van de mogelijkheid van samenwerking en overleg tussen de Hoge Raad en de ABRvS, inclusief het optreden van leden van de Hoge Raad en het parket van de Hoge Raad als staatsraad in buitengewone dienst, en met de invoering bij de Hoge Raad van de mogelijkheid van gemengd samengestelde kamers. Zouden samenwerking en overleg als hiervoor bedoeld niet meer mogelijk zijn, dan zou de invoering van een prejudicieel stelsel naar het oordeel van de Hoge Raad leiden tot het onwenselijke gevolg dat effectief minder rechtseenheid wordt bereikt.

Beide colleges dragen in hun adviezen over de motie-Recourt/Taverne als alternatief voor een prejudicieel stelsel de suggestie aan om te komen tot een gemengd samengestelde kamer ofwel gemeenschappelijke kamer. In een latere brief van de voorzitter van de ABRvS van 15 juli 2015, die wij hierbij doorgeleiden aan uw Kamer, heeft de voorzitter van de ABRvS voor dit alternatief nog uitdrukkelijk aandacht gevraagd. De ABRvS en de WeCO van de NVvR noemen voorts nog de optie van een uit leden van de Hoge Raad en de ABRvS samengestelde rechtseenheidskamer in de vorm van een afzonderlijke rechterlijke instantie, waaraan beide colleges prejudiciële vragen kunnen voorleggen.

Het kabinet constateert dat over het vraagstuk van rechtseenheid niet eensluidend wordt gedacht. Niet alleen de recente adviezen maar ook de discussies in het verleden laten dit zien. Het kabinet heeft er daarom behoefte aan zich op dit punt van een gedragen advies te laten voorzien door een daartoe in te stellen commissie van deskundigen uit verschillende geledingen (HR, ABRvS en openbaar bestuur) onder onafhankelijk voorzitterschap, teneinde op basis van een door die commissie uit te brengen advies een zorgvuldige beslissing te kunnen nemen over de meest wenselijke vorm van een rechtseenheidsvoorziening. Aan de commissie zal worden verzocht om hierover binnen het raamwerk van het door het kabinet voorgestelde stelsel voor de organisatie van de hoogste bestuursrechtspraak een voorstel te doen. Indien dit voorstel uitmondt in een wettelijk vorm te geven rechtseenheidsvoorziening, kan deze haar neerslag krijgen in een aanvulling van het in te dienen wetsvoorstel dan wel een afzonderlijk wetsvoorstel.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
R.H.A. Plasterk

De Minister van Veiligheid en Justitie,
G.A. van der Steur